Ciência Política e políticas públicas no Brasil: Simon Schwartzman[1]

Catarina Ianni SEGATTO[*]

O livro *O sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman* (2009) procura mostrar a importância do autor na ciência social brasileira através do estudo da Ciência Política, como supracitado, e também do estudo das Políticas Públicas. Maria Helena Guimarães de Castro (2009), no prefácio, aponta estas duas vertentes presentes na pesquisa de Schwartzman: a análise das origens e do funcionamento do Estado e do sistema político e a análise das políticas sociais contemporâneas na América Latina. O livro é, portanto, composto de artigos que tematizam estas duas questões. Alguns autores discorrem sobre as obras de Schwartzman cujo objeto é o Estado enquanto um ator, enquanto outros analisam determinadas políticas sociais que também foram objeto de estudo de Schwartzman em sua carreira, como pobreza, desigualdade e educação.

Schwartzman se insere em um conjunto de autores do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) e do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP – UFMG), liderados respectivamente por Wanderley Guilherme dos Santos e Fábio Wanderley Reis, responsáveis pela institucionalização da Ciência Política no Brasil. Além disso, foram responsáveis pela introdução de um contraponto ao paradigma marxista com forte presença nos meios acadêmicos nos anos 60. Schwartzman o fez através, especialmente, de duas obras: *São Paulo e o Estado Nacional* (1973) e *As Bases do autoritarismo brasileiro* (1988).

---

[1] Resenha da obra: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas:** ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2009.

* Mestranda em Administração Pública e Governo. FGV – Fundação Getúlio Vargas. EAESP – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Programa de Pós-graduação em Administração Pública. São Paulo – SP – Brasil. 01313-902 – catarinasegatto@hotmail.com

> O grupo mineiro e carioca realiza no Brasil a delimitação de um objeto próprio da Ciência Política e a afirmação da autonomia dessa dimensão da totalidade social. A principal contribuição desses intelectuais é explicar os fenômenos da vida política não como reflexos, conseqüências, derivações de outras esferas da realidade social, mas como uma instância específica interagindo com a economia, a sociedade e a cultura. (FORJAZ, 1997, p.115).

Ao contrário de algumas análises marxistas e pluralistas, as quais viam o Estado como reflexo da sociedade, para Schwartzman, o Estado é um ator que se relaciona com a sociedade e, assim, com os grupos empresariais. O Estado se torna, portanto, um agente do desenvolvimento econômico (REIS, 2009). Diniz e Boschi (1986) apontam que a Ciência Política era dominada por estudos que acreditavam que o Estado era determinado tão somente pela correlação de forças da sociedade. Para eles, Schwartzman faz parte de uma segunda vertente, na qual o Estado também intervém e molda a sociedade. O autor, portanto, "[...] insistia na importância de ver o Estado como um ator e não apenas como reflexo de outras dimensões de análise." (REIS, 2009, p.27).

O ineditismo de analisar o Estado sob esta perspectiva é enfatizado por Reis (2009, p.27-28): "[...] no contexto brasileiro dos anos de 1970, despertar para a possibilidade de se eleger o Estado como variável independente para fins analíticos era realmente uma revelação." De acordo com Forjaz (1997, p.107), esse movimento e a contribuição dele se explicam, pois

> O autoritarismo, a falência da democracia na periferia capitalista, o "Estado Burocrático-Autoritário", a ascensão dos militares ao poder na América Latina e alguns países europeus provocam a reflexão política e abrem novos espaços e exigências intelectuais para o ramo até então menos desenvolvido das ciências sociais. As explicações predominantemente economicistas ou "sociologizantes" não dão mais conta da nova realidade histórica e é preciso fundar a "autonomia da política".

De acordo com o próprio Schwartzman (1988, p.14),

> [...] Não se trata de afirmar que, no Brasil, o Estado é tudo e a sociedade nada. O que se trata é de entender os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, que no Brasil tem se caracterizado, através dos séculos, por uma burocracia estatal pesada, todo-poderosa, mas ineficiente e pouco ágil, e uma sociedade acovardada, submetida mas, por isto mesmo, fugidia e freqüentemente rebelde.

Diniz e Boschi (1986, p.11) salientam que, para Schwartzman, “[...] o Estado não seria meramente o pólo aglutinador dos interesses sociais de grupos específicos e, portanto, a política não seria a simples tradução de demandas dominantes na sociedade em decisões e diretrizes concretas.”

> Em resumo, deve-se atribuir importância à formação de um estado patrimonial, cujas características básicas seriam um acentuado grau de autonomia, centralização e, portanto, dotado de uma relativa capacidade antecipatória na absorção e resolução de conflitos sociais. A possibilidade de se estabelecer um sistema fundado em mecanismos de representação estaria, evidentemente, condicionado à existência de grupos autônomos capazes de formular seus interesses de maneira específica e canalizá-los institucionalmente ao aparato do Estado. Ora, no caso do Brasil, teríamos ao contrário a participação política de grupos sociais voltada prioritariamente para a conquista de posições de poder e prestígio dentro da esfera burocrático-administrativa. Isto não apenas fortalece o núcleo central de poder na medida em que se alcança o equilíbrio necessário entre interesses conflitantes, como também dá conta do fato de que a política brasileira tende a se revestir de contornos regionalistas por oposição a uma base de classe. Daí que partam de regiões como São Paulo, onde se localizam grupos sociais potencialmente autônomos, as pressões por um estilo representativo de participação política que, no entanto, não encontram guarida no esquema patrimonialista de poder. O que se verifica é antes o reforço de um estilo alternativo e permanente na política brasileira que o autor denomina de cooptação. (DINIZ; BOSCHI, 1986, p.11).

O Estado, dessa forma, não se deixa moldar pela sociedade; ao contrário, ele regula os interesses, as formas de organização, os próprios partidos e a composição dos Legislativos. Além disso, o Estado é um setor diferenciado da estrutura social, organizado em linhas burocráticas, e é um protagonista regulatório e até empresarial (LAMOUNIER, 2009).

Lamounier (2009, p.57) descreve as duas interfaces do Estado com a sociedade, apontadas por Schwartzman, ou seja, o Estado molda a sociedade através da representação e da cooptação. Na primeira, as “[...] demandas sociais se aglutinam e organizam como grupos de interesse, partidos e outros agentes e pressionam autonomamente por acesso e participação no sistema político.” Na segunda, própria do patrimonialismo, “[...] o Estado não responde a demandas substantivas ou de acesso por parte de novos atores – ao contrário, ele é que os molda, seleciona e pinça os que lhe convém admitir e cultivar.”

> A expressão “cooptação política” é sugerida para referir-se a um sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo [...] a cooptação política tende a predominar em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem estabelecidas antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais. Quando isso ocorre, posições governamentais são buscadas não tanto como recursos para a implementação de interesses de tipo econômico, mas como forma de mobilidade social e ocupacional per se. Isso significa que a administração pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as características de um patrimônio a ser explorado, e não de uma estrutura funcional a ser acionada para a obtenção de fins heterônimos. Uma vez que posições se tornam mais importantes que funções, o setor público tende, naturalmente, a inchar. Esse tipo de administração patrimonial tende a ser incompatível com participação política ativa e respostas governamentais eficientes a demandas da sociedade. Quando a necessidade o exige, no entanto, ela pode se prolongar na forma de estruturas político-partidárias que são organizadas, patrocinadas e conduzidas de cima para baixo, muitas vezes por processos de mobilização. (SCHWARTZMAN, 1988, p.37-38).

Lamounier (2009) também mostra a preocupação de Schwartzman com as peculiaridades do local, por exemplo, como as influências da colonização portuguesa, no Brasil, afetam a constituição e atuação do Estado. Esse mesmo aspecto é também evidenciado por Brunner (2009) no âmbito da Educação. Para Schwartzman, no Ensino Superior, houve a adoção dos modelos centrais – europeus e estadunidenses – nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, com diferentes culturas, economias e sociedades. A adaptação dos modelos adotados nesses países, para o autor, deve ser analisada a partir dos processos de interação entre as formas organizacionais importadas e o ambiente ao qual elas precisaram se acomodar e servir.

Assim como o capítulo de Brunner (2009), os capítulos seguintes abordam algumas políticas setoriais. Nesses capítulos, os autores não só apresentam algumas idéias de Schwartzman, mas também realizam suas análises sobre as políticas, trazendo elementos novos para o debate. Além disso, centralizam suas análises nos principais temas estudados por Schwartzman: desigualdade, pobreza e educação.

Na temática sobre desigualdade e pobreza, Luna e Klein (2009) enfocam a questão da desigualdade econômica e social no Brasil através de indicadores sociais. Os autores revelam outras faces da desigualdade, tais como regionais, rural e étnico-racial. Rocha (2009) analisa os programas de transferências de

renda, especificamente, o programa Bolsa-família. Ela discorre sobre a criação do programa, sua trajetória, melhorias e seus resultados e inovações, como o cadastro único.

Sobre Educação, Castro e Oliveira (2009) analisam a história da constituição do Ensino Superior e do Ensino Básico no Brasil. Através dessa análise observam a grande discrepância entre eles, o que seria a causa da fraqueza de nosso ensino. Balán (2009) analisa a internacionalização da pós-graduação e Maria Helena de Magalhães Castro (2009) o modelo de avaliação externa do Ensino Superior na Inglaterra.

Soares (2009) também discorre sobre a área de Educação e aborda um assunto não discutido nos capítulos anteriores sobre o tema, mas conhecido por Schwartzman, a escola. O autor aponta aspectos da escola pouco explorados na literatura, como a gestão escolar e a liderança. Mas não retrata estes temas de forma isolada, para Soares (2009, p.219), "[...] o estudo da educação escolar através dos seus resultados nos alunos deve considerar diferentes níveis: os alunos, a sala de aula, a escola, as redes e a sociedade." Soares (2009) cita Schwartzman para mostrar que o sistema escolar prescinde de autonomia para os diretores, coordenadores pedagógicos e professores ensinarem de acordo com seus alunos, mas, para isso, deve haver controle da escola pela secretaria e pela comunidade.

Soares (2009) introduz, na análise, um aspecto da obra de Schwartzman pouco explorado pelos autores anteriores, a análise dos microprocessos nas políticas públicas. Neste capítulo o objeto são os atores e os processos na política educacional e a influências destes nos resultados da política, enquanto os demais autores enfocam apenas o conteúdo da política.

Isso reflete a própria obra de Schwartzman, que de um lado analisa o Estado enquanto um ator e mostra a relação entre Estado e sociedade como uma relação de dupla mão e de outro analisa as políticas setoriais sem apresentar a influência das dinâmicas internas no resultado das políticas, exceto em alguns casos, como no livro *A escola vista por dentro* (2002). A análise das dinâmicas internas das políticas públicas é um campo recente de análise como aponta Marques (1997, p.67):

> [...] os anos 70 e 80 representam um marco nas Ciências Sociais. Com o esgotamento explicativo dos modelos macroteóricos, representados principalmente pelo funcionalismo e pelo marxismo, diante de um mundo em transformação, assistimos a uma grande efervescência teórica e à consolidação da busca de novos caminhos para a teoria social.

Para Melo (2000), os estudos de políticas públicas, no Brasil, concentravam-se no estudo do Estado de forma generalista, como uma entidade monolítica. Entretanto, houve uma inflexão dos estudos a partir da redemocratização e da reforma do Estado, Melo (2000) afirma que somente, recentemente, iniciaram-se estudos sobre o Estado em relação às suas dinâmicas internas e sua permeabilidade em relação à sociedade.

Além dos textos apresentados, Senra (2009) e Bonemy e Costa (2009) mostram outras facetas de Schwartzman. O primeiro autor discorre sobre a atuação de Schwartzman presidindo o IBGE e suas contribuições para o órgão, principalmente, no que se refere à modernização deste. Já os segundos autores retratam a pesquisa realizada a partir do arquivo de Gustavo Capanema, assim mostram a atuação de Schwartzman enquanto pesquisador.

Como apontado anteriormente, Schwartzman tem papel importante na institucionalização, juntamente com outros autores, da Ciência Política no Brasil e, paralelamente, introduziu métodos teorias e procedimentos diversos na análise do Estado brasileiro. Para ele, o Estado é um ator que influencia e molda a sociedade. Além deste objeto, o autor analisou determinadas políticas específicas, enfatizando o conteúdo destas. Permitindo, assim, outros tipos de análise sobre estas políticas a partir de seus livros, como a análise das dinâmicas internas das políticas. O livro analisado nos mostra estas duas vertentes na pesquisa do autor e introduz novas análises e novos elementos ao debate, no entanto, como dito, não explora suficientemente o interior das políticas.

Referências

BALÁN, J. A internacionalização da formação de doutorado, o mercado de trabalho acadêmico no Norte e a circulação de cérebros latino-americanos. In: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas:** ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009. p.155-172.

BOMENY, H.; COSTA, V. R. Três sociólogos e um arquivo. In: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas:** ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009. p.67-77.

BRUNNER, J. J. Sobre modelos, sua transferência e transformação no campo da educação superior: na esteira de Simon Schwartzman. In: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas:** ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009. p.79-94.

CASTRO, C. de M.; OLIVEIRA, J. B. A de. Por que a educação brasileira é tão fraquinha? In: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas:** ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009. p.135-154.

CASTRO, M. H. de M. Avaliação externa em novas versões: a voz dos estudantes no ensino superior britânico (2003-08). In: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas:** ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009. p.199-214.

CASTRO, M. H. G. de. Prefácio. In: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas:** ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009. p.7-10.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica. **BIB**: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais, Rio de Janeiro, n.1, p.9-33, 1986.

FORJAZ, M. C. S. A emergência da ciência política no Brasil: aspectos institucionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, n.35, p.101-120, fev. 1997.

LAMOUNIER, B. Bases do autoritarismo revisitado: diálogo com Simon Schwartzman sobre o futuro da democracia brasileira. In: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas:** ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009. p. 53-66.

LUNA, F. V.; KLEIN, H. S. Desigualdade e indicadores sociais no Brasil. In: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas:** ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009. p. 97-115.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB:** revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais, Rio de Janeiro, n.43, p.67-99, 1997.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995):** ciência política. São Paulo: Ed. Sumaré; Brasília: ANPOCS: CAPES, 2000. v.3, p. 59-99.

OLIVEIRA, J. B. A. e; SCHWARTZMAN, S. **A escola vista por dentro.** Belo Horizonte: Alfa Educativa, 2002.

REIS, E. P. O Estado nacional como desafio teórico e empírico para a sociologia política contemporânea. In: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas:** ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009. p.27-52.

ROCHA, S. O declínio recente da pobreza e os programas de transferência de renda. In: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas:** ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009. p.117-134.

SENRA, N. de C. Pensando e mudando a atividade estatística brasileira. In: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas:** ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009. p.175-198.

SOARES, J. F. Avaliação da qualidade da educação escolar brasileira. In: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas:** ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009. p.215-241.

SCHWARTZMAN, S. **As bases do autoritarismo brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

______. **São Paulo e o estado nacional**. São Paulo: DIFEL, 1973.